

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs

Manfred Sinz

1 Vorbemerkung

Die Verabschiedung der neuen Leitbilder und Handlungsansätze für die Raumentwicklung in Deutschland durch die Ministerkonferenz für Raumordnung als Strategiekonsens von Bund und Ländern stellt eine wichtige Etappe in einem mehrjährigen fachlichen und politischen Diskurs über eine Neuorientierung der gesamtstaatlichen Raumordnungspolitik dar. Ziel dieses Beitrags ist es, die Beweggründe für die Neuformulierung der Leitbilder zu schildern sowie zu einigen Argumentationen und Positionen des politischen Diskurses, der den Leitbildprozess geprägt hat und noch andauert, Stellung zu beziehen.¹

Dies gilt insbesondere für die zugespitzte Diskussion zum Thema „Metropolregionen versus ländliche Räume“ als Chiffre für einen vermeintlichen oder tatsächlichen Paradigmenwechsel der Raumordnung von einer Betonung des Gleichwertigkeitpostulats hin zu einer forcierten Politik regionalen Wachstums und Wettbewerbs. Die Herausbildung von Metropolregionen wird nicht als Ergebnis einer darauf gerichteten Raumentwicklungsstrategie, sondern als Folge wirtschaftlicher Konzentrationsprozesse und veränderter Standortpräferenzen der Wissens- und Informationsgesellschaft interpretiert, die es in eine räumliche Wettbewerbs- und Wachstumsstrategie zu integrieren gilt.

Mit dem Konzept der Metropolregionen wird keine neue Förderpolitik im Sinne einer Umschichtung von strukturschwachen („ländlichen“) in strukturstarke („großstädtische“) Regionen verfolgt, sondern die politische, organisatorische und investive Kräftigung solcher Funktionen, die sinnvoller Weise nur in Metropolregionen wahrgenommen und ausgebaut werden können, um dann Wachstumspulse in die übrigen Räume auszustrahlen.

2 Anlass der Leitbilddiskussion

Es gab im Wesentlichen drei Beweggründe, die Diskussion um die Leitbilder der Raumentwicklung wieder aufzunehmen, nachdem der Raumordnungspolitische Orientierungs- und Handlungsrahmen von 1993/95² ein Jahrzehnt Bestand hatte und in Teilen auch abgearbeitet war:

(1) Die wirtschaftliche Wachstumsschwäche und die dauerhaft angespannte Arbeitsmarktsituation führten zu der Frage, welche Folgen der europäische Integrationsprozess und der wachsende internationale Wettbewerb für die Raumentwicklung in Deutschland auf längere Sicht haben würde und wie das Ziel einer Rückkehr zu mehr Wachstum und Beschäftigung in eine Raumentwicklungsstrategie einbezogen werden könnte.

(2) Der demographische Wandel in Richtung auf eine langfristige Bevölkerungsabnahme und einen wachsenden Anteil älterer Menschen trat insbesondere durch den drastischen Geburtenrückgang in den neuen Ländern verstärkt in das öffentliche Bewusstsein. Es stellte sich für die Raum- und Infrastrukturplanung zunächst die Frage, wie eine angemessene Daseinsvorsorge in dünn besiedelten, von Abwanderung betroffenen Regionen aufrechterhalten werden kann und wie einer wirtschaftlichen und sozialen Abwärtsspirale in solchen Räumen entgegenzuwirken ist.

(3) Die Raumordnung selbst mit ihren hohen Koordinations- und Steuerungsansprüchen sah sich einem wachsenden Rechtfertigungszwang und einer Diskussion des eigenen Rollenverständnisses ausgesetzt, teils wegen der allgemeinen politischen Tendenzen zur Deregulierung, verbunden mit wachsender Kritik an ökologisch begründeten Planungsrestriktionen, teils aber auch, weil insbesondere die europäische Umwelt- und Strukturpolitik traditionelle Aufgabenfelder der nationalen Raumordnungspolitik zunehmend besetzt.

Alle drei Entwicklungen stellten keine plötzlichen Trendwenden oder gänzlich neue Rahmenbedingungen dar. Ihre gewandelte Wahrnehmung und Deutung war der Aus-

Die Raumordnung muss einen Beitrag zur Lösung der vielfältigen Herausforderungen leisten, vor denen Politik und Gesellschaft stehen – daher die „Aufgabenorientierung“ der neuen Leitbilder.

Manfred Sinz
Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
E-Mail:
Manfred.Sinz@bmvbs.bund.de

gangspunkt für eine zunächst fachpolitische Diskussion über neue Sichtweisen, Problemstellungen und Handlungsoptionen der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. Einer der Ausgangspunkte war der Raumordnungsbericht 2005 und die Stellungnahme der Bundesregierung dazu, in der die Zukunftsaufgaben „Wachstum und Innovation“, „Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge“ sowie der notwendige Beitrag der Raumordnung zu einem nachhaltigen Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen thematisiert wurden. Dies geschah im Übrigen mit Zustimmung auch derjenigen Fachressorts des Bundes, die sich später von Teilen der daran orientierten Leitbilder distanziert haben.

Der interne fachliche Diskussionsprozess wurde schrittweise erweitert und geöffnet. Wichtigste Plattform dafür war ein Begleitprojekt, in dem die Leitgedanken und Handlungsoptionen generiert wurden. Es lieferte den Input für die politische Diskussion der Leitbilder im Rahmen der MKRO.³

(1) Der Beitrag reflektiert den Leitbilddiskurs aus der beteiligten Innensicht des Autors und hat nicht den Anspruch einer abschließenden Positionsbestimmung der Raumordnungspolitik des Bundes.

(2) Zwischen 1993 und 1997 entstanden vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung erstmals Leitbilder und Handlungsempfehlungen für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, die in folgenden Dokumenten publiziert wurden: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. – Bonn 1993; dasselbe: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen – Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung. – Bonn 1995; Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW: European metropolitan areas in Germany / Europäische Metropolregionen in Deutschland – Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung. – Düsseldorf 1997

(3) Der Verlauf und die Inhalte dieses Begleitprojekts werden im Beitrag von Jürgen Aring i. d. H. zusammenfassend dargestellt. Siehe dazu auch: Aring, J.; Sinz, M.: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. DISP 165 (2006) 2, S. 43–60; dies.: Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? Raumforsch. u. Raumordnung 64 (2006) H. 6

gungen ist die öffentliche Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge zu sichern, insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung sowie in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang. Grundlage ist eine Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung, um wertgleiche Lebensverhältnisse auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands zu gewährleisten. Es soll ein Rahmen vorgegeben werden, der Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge definiert und sichert, die sich gleichermaßen an der regionalen Nachfrage, zumutbaren Erreichbarkeitsverhältnissen und finanziellen Möglichkeiten orientieren. Dabei ist nicht nur den sich wandelnden Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft Rechnung zu tragen, sondern es sind auch alle Möglichkeiten und regionalen Potenziale auszuschöpfen, um Familien mit Kindern bessere Zukunftschancen zu bieten.

- Nachhaltige Raumentwicklung bedeutet vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen und Raumnutzungen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte in vielen Regionen und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Boden. Die Aufgabe der Raumordnung zur überfachlichen sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen ist zu stärken, um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche, Entwicklungspotenziale und Schutzinteressen im Raum miteinander in Einklang zu bringen. Im Sinne eines nachhaltigen Managements der Raumnutzung, des Ressourcenschutzes und der Sicherung von Entwicklungspotenzialen ist es Aufgabe der Raumordnung von Bund und Ländern, die ökonomischen, sozialen und ökologischen Ziele der Nachhaltigkeit zu integrieren. Sie hat Sorge dafür zu tragen, dass der wirtschaftlichen Entwicklung und den Mobilitätsbedürfnissen auch zukünftig Raum gegeben wird und dass neue flächenhafte Nutzungsansprüche wie z. B. Energiegewinnung und nachwachsende Rohstoffe angemessen Berücksichtigung finden.

Diese Schwerpunktsetzung lässt zwei Neuerungen erkennen. Zum einen orientieren sich die gestellten Aufgaben an den drei Dimensionen des Nachhaltigkeitskonzepts: Wachstumspolitik als Beitrag zum ökonomischen

3 Eckpunkte und strategisches Konzept

Die MKRO fasste im April 2005 einen Grundsatzbeschluss, mit dem die Eckpunkte für die weitere Arbeit an den Leitbildern vorgegeben wurden. Dessen Kernaussagen lauten:

- Die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern muss einen Beitrag zur Überwindung der wirtschaftlichen Schwäche und zur Entwicklung der Wissensgesellschaft leisten. Kerne und Netze des ökonomischen Wachstums und der Innovation müssen unterstützt sowie räumlich konzentrierte Entwicklungsstrategien verfolgt werden. Gleichzeitig ist die Herausbildung von polyzentrischen Städtenetzen und die Weiterentwicklung von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau einer Zusammenarbeit zwischen den metropolitanen Kernen und weiteren Stadtregionen in Netzwerken anzustreben. Dazu wird das Konzept der europäischen Metropolregionen in Deutschland weiterentwickelt.

- Auch unter den veränderten demographischen und strukturellen Rahmenbedin-

mischen Ziel, Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der sozialen Dimension und Sicherung vielfältiger Raumfunktionen als Beitrag zum ökologischen Gleichgewicht. Das novellierte Raumordnungsgesetz von 1998 enthält diese Interpretation einer nachhaltigen Raumentwicklung als Leitvorstellung (§ 1, Abs. 2 ROG) und formuliert entsprechende Ziele. Zum Zweiten adressieren die Eckpunkte nicht jeweils eine bestimmte Raumkategorie, sondern sie beziehen sich auf gesellschaftliche Aufgabenstellungen, die gleichermaßen in Ballungsräumen wie in dünn besiedelten, ländlichen Regionen zu erfüllen sind.

Diese strategische Ausrichtung war im Folgenden einer der wesentlichen Kritikpunkte am neuen Konzept der Leitbilder. Es wurde unterstellt, die Wachstumsorientierung untergrabe das Gleichwertigkeitsprinzip und das Fehlen eines eigenen Leitbilds für den ländlichen Raum bedeute die Abkehr von Ausgleichsmaßnahmen bzw. Förderpolitiken für strukturschwache Räume.

Zunächst ist das aufgabenorientierte Konzept jedoch eine logische Konsequenz der kaum noch möglichen Gleichsetzung von traditionellen Raumkategorien mit wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Problemstellungen. Bereits der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen von 1993 hatte bewusst darauf verzichtet, ein eigenes Leitbild für den ländlichen Raum zu formulieren, weil immer deutlicher wurde, dass dieser nicht mehr als ein einheitlicher Strukturtyp gesehen werden konnte und eine Gleichsetzung von Ländlichkeit und Strukturschwäche schon lange nicht mehr angemessen war. Auch das novellierte Raumordnungsgesetz macht einen klaren Unterschied zwischen Entwicklungsgrundsätzen für ländliche Räume und solchen, die sich auf strukturschwache Gebiete beziehen (§ 2 Abs. 2 Ziff. 6 und 7 ROG).

Analytisch ist die Inhomogenität dünn besiedelter „ländlicher“ Räume wie auch der Verdichtungsräume bezüglich vieler wirtschaftlicher sozialer und kultureller Merkmale unstrittig. Es gibt eine Spannweite zwischen prosperierenden und strukturschwachen ländlichen Regionen, die weitaus größer ist als der Unterschied zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen, gemessen am Mittelwert der jeweiligen Kategorie. Bereits der Raumordnungsbericht 2000 hat dies deutlich he-

rausgestellt und die Vielfalt der ländlichen Räume betont. Diese Erkenntnis hat sich jedoch bisher nicht in gleichem Maße in der politischen Wahrnehmung des ländlichen Raums niedergeschlagen und noch weniger im individuellen Lebensgefühl vieler Menschen.

Der größte Teil der Bevölkerung Deutschlands führt heutzutage ein städtisches oder zumindest deutlich stadtbezogenes Leben, insbesondere was die Arbeitswelt, die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken, das Konsumverhalten und die Freizeitgestaltung angeht. Ermöglicht wird dies durch die hohe Mobilität und die günstigen Erreichbarkeitsverhältnisse in den meisten Räumen. Grenzt man Stadtregionen in Deutschland nach dem Grad der Pendlerverflechtungen ab, so beträgt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung mehr als 75 %.⁴

Ganz im Gegensatz zu diesem analytischen Befund fühlen sich die meisten Menschen, die nicht in hoch verdichteten städtischen Quartieren oder in Vorstädten wohnen, eher als Bewohner ländlicher Gebiete, auch wenn der nächste Stadtkern weniger als 10 km entfernt liegt. In dieser Wahrnehmung leben mehr als zwei Drittel der Deutschen im ländlichen Raum. Ähnliches gilt für die parlamentarische oder institutionelle Repräsentanz: Der überwiegende Teil der Abgeordneten in den Landtagen versteht sich als Vertreter ländlicher Räume, und dem ländlichen Raum ist auch die weitaus größte Zahl aller Gemeinden zuzurechnen.

Es ist diese Divergenz zwischen objektiv gesehen zunehmender Urbanität der Lebensformen einerseits und ländlichem Lebensgefühl in der individuellen Wahrnehmung der Umwelt wie auch wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse andererseits, die eine realistische Betrachtung und Gewichtung städtischer und ländlicher Belange gerade in der Raumentwicklungs- und Strukturpolitik erschwert. Dennoch wurde im Rahmen der Leitbilddiskussion der Versuch unternommen, den großen Ballungsräumen und den Städten insgesamt mehr Aufmerksamkeit als bisher zu widmen, da sie zunächst und am stärksten von den räumlichen Folgen der Globalisierung und des europäischen Integrationsprozesses betroffen sind und Antworten auf die damit verbundenen Herausforderungen gefunden werden müssen.

(4) Das BBR hat ein Modell zur Abgrenzung von Stadtregionen entwickelt, das auf einer dreistufigen Verflechtungshierarchie beruht. Als Kerne sind Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern definiert. Sie sind umgeben von Ergänzungsgebieten mit einer Tagesbevölkerungsdichte > 500 und starken Pendlerverflechtungen mit dem Umland und/oder der Kernstadt. Der zweite Verflechtungsring (engerer Pendlerverflechtungsraum) enthält Gemeinden, aus denen mehr als die Hälfte aller Auspendler in die Kernstadt bzw. in das Ergänzungsgebiet pendelt. Er ist umgeben von einem dritten Ring (weiterer Pendlerverflechtungsraum), aus dem noch 25 bis 50 % der Auspendler in den Kern- und Ergänzungsraum pendeln. Stadtregionen in dieser Abgrenzung beheimaten etwa drei Viertel der Bevölkerung Deutschlands.

4 Räumliche Folgen von Globalisierung und europäischer Integration

Die Entgrenzung der Kapital-, Waren- und Dienstleistungsmärkte im europäischen und globalen Maßstab hat eine Verschärfung des Standortwettbewerbs, eine verstärkte Arbeitsteilung, aber auch wachsende Verflechtungen zwischen Städten und Regionen zur Folge. Das damit verbundene Wachstum der Verkehrsströme ist unübersehbar. Wachstumschancen werden räumlich neu verteilt. Bildung, Wissen und Innovationsfähigkeit sind dabei für Länder mit hohem Lebensstandard und hohen Arbeitskosten die entscheidenden Produktions- und Standortfaktoren. Es findet eine „Metropolisierung“ statt: Entscheidungs- und Kontrollfunktionen der Wirtschaft, Wissensproduktion und Innovation, hochwertige Verkehrsanbindungen und Knotenfunktionen (Gateways), aber auch kulturelle Einrichtungen und Ereignisse konzentrieren sich europaweit in den wichtigsten großstädtischen Ballungsräumen. Diese erweitern gleichzeitig ihre wirtschaftlichen und politischen Einflussbereiche, ebenso auch ihre funktionalen Verflechtungen. Eine neue Städteliga bildet sich heraus, zu der in Deutschland ein knappes Dutzend der großen Ballungsräume zählt. Etwa die Hälfte davon ist bereits jetzt Mitspieler im europäischen oder sogar globalen Wettbewerb, die übrigen bemühen sich um den Aufstieg.⁵

Diese Metropolisierung ist nicht Folge einer darauf gerichteten Raumentwicklungsstrategie, sondern das Ergebnis wirtschaftlicher Konzentrationsprozesse mit veränderten Strategien, Standortpräferenzen und Produktionsweisen von Unternehmen. Dazu tragen verbesserte Erreichbarkeitsverhältnisse und sinkende Transportkosten ebenso bei wie neue Informations- und Kommunikationstechniken. Nicht zuletzt sind es aber auch die veränderten Lebensstile und Aktionsradien der Menschen, verbunden mit den auf kulturelle Angebote und attraktive, urbane Umgebungen gerichteten Standortpräferenzen der Träger der Wissens- und Informationsgesellschaft, die den Stadtregionen eine neue Bedeutung verleihen.

So gesehen hat die Raumordnungspolitik den Topos der „europäischen Metropolregion“, wie er im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 und später im Europäischen Raumentwicklungskonzept

thematisiert wurde, nicht erfunden, sondern in der Realität vorgefunden und in eine Wettbewerbs- und Wachstumsstrategie integriert. Elemente dieser Strategie, so wie sie im Leitbild „Wachstum und Innovation“ skizziert wird, sind:

- Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften als Inhalte von Regional Governance, Bündelung von Kräften und Überwindung kommunaler Grenzen
- Schließen von Partnerschaften in Netzen unter Einbeziehung der Peripherie
- Marketing und Interessenvertretung auf regionaler Ebene nach innen und außen
- Stärkung der Standorte und Netze der Wissens- und Informationsgesellschaft
- Schaffung einer Atmosphäre von Kreativität, kultureller Offenheit und Toleranz
- Materiell: hoch qualifizierte Infrastrukturen (Gateways und öffentliche Verkehrssysteme), Leuchtturmprojekte der Wissensgesellschaft und Exzellenzförderung, aber auch Maßnahmen zur Integration und Verbesserung der Lage städtischer Problemquartiere.

Daraus geht hervor, dass mit dem Leitbild nicht vordergründig eine neue Förderpolitik im Sinne einer Umschichtung von strukturschwachen („ländlichen“) in strukturstarke („großstädtische“) Regionen verfolgt werden soll, sondern die politische, organisatorische und investive Kräftigung solcher Funktionen, die sinnvollerweise nur in Metropolregionen wahrgenommen und ausgebaut werden können, um dann Wachstumsimpulse in die übrigen Räume auszustrahlen. Dabei steht neben der teilweise bereits realisierten Idee von Wachstumsbündnissen zwischen Kernen und Umland in Metropolregionen gleichwertig der Gedanke einer Verantwortungsgemeinschaft von Metropolregionen mit ihren weiteren Verflechtungsräumen bis an die Peripherie unter Einschluss derjenigen Teilräume, die strukturelle Schwächen aufweisen.

5 Verantwortungsgemeinschaften

Städte und ihr Umland waren schon immer arbeitsteilig aufeinander angewiesen und bilden von daher „natürliche“ Verantwortungsgemeinschaften. Anlass zu Auseinandersetzungen und Verteilungskämpfen

(5) Das Konzept der Metropolregionen und analytische Befunde dazu werden u.a. dargestellt in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Metropolregionen. Themenheft. – Bonn 2005. = Inform. z. Raumentwicklung (2005) 7

gibt nicht dieser Umstand an sich, sondern die Frage, ob es beim Geben und Nehmen gerecht zugeht (z. B. beim horizontalen Finanzausgleich), und aus raumordnerischer Sicht auch die Frage, welcher Grad von Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb bzw. zwischen Regionen wirtschaftlich und gesellschaftlich zuträglich ist.

Letzteres war Gegenstand eines längeren politischen Diskurses in den 1970er Jahren, der von einem Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel ausgelöst wurde.⁶ Es ging dabei im Kern um eine Maßstabsfrage: Wie groß dürfen funktionale Regionen eigentlich sein und wie weit dürfen arbeitsteilig agierende Standorte voneinander entfernt sein, ohne dass das Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse wegen der bestehenden Disparitäten zwischen Kern und Rand verletzt wird. Anstatt diese Frage mit Maß und Zahl zu beantworten, wurde der Diskurs auf der Ebene abstrakter und eher sperriger Begrifflichkeiten geführt. „Großräumig funktionale Arbeitsteilung“ wurde als elementarer Gegensatz zu einem Konzept „ausgeglichener Funktionsräume“ stilisiert. Die 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms⁷, mit denen eine funktionale Raumgliederung Westdeutschlands versucht wurde, galten den Anhängern der „ausgeglichenen Funktionsräume“ bereits als zu groß, um innerhalb ihrer Grenzen noch Kern-Rand-Disparitäten zu akzeptieren. Bevorzugt wurde mehrheitlich ein auf Oberzentren bezogenes System von damals über 50 funktionalen Verflechtungsräumen, die als Raumordnungsregionen – ergänzt um ihr Pendant in Ostdeutschland – für analytische Zwecke bis heute Bestand haben, ohne jedoch im nationalen oder europäischen Rahmen Bezugsräume räumlicher Entwicklungsstrategien zu sein.

Die heute erkennbaren Tendenzen in der räumlichen Arbeitsteilung gehen in Richtung einer wesentlich größeren Ausdehnung funktionaler Verflechtungsräume großer Zentren (Stichwort „Metropolisierung“) und es stellt sich die Frage, ob eine Raumentwicklungsstrategie diesem Trend abermals entgegentreten oder ihn als gegeben akzeptieren sollte, um produktiv damit umzugehen.

Die neuen Leitbilder verfolgen ein adaptives Konzept: Die Metropolisierung wird als globaler Trend anerkannt und die räum-

liche Entwicklungsstrategie konzentriert sich auf den Umgang mit ihren Folgen im Sinne von Chancenverwertung und Risikobegrenzung. Daraus erwächst zum einen die Forderung nach einer Nutzung und Stärkung der Stärken, allerdings nicht nur in den Kernen der Metropolregionen, sondern in allen Teilen der größer werdenden Verflechtungsräume, wo sich dafür arbeitsteilige Ansätze bieten. Untrennbar damit verbunden ist zum anderen jedoch die Forderung nach einer Stabilisierung strukturschwacher Teilräume, die immer zu einem der neuen großen Verflechtungsräume gehören und somit auch in gemeinsame Entwicklungskonzepte einzubinden sind.

Dies ist nur möglich, wenn sich eine gemeinsame Problemsicht entwickelt, die Notwendigkeit von Kooperation erkannt wird und Organisationsformen der Zusammenarbeit in großen metropolitanen Verflechtungsräumen entwickelt werden. Dabei muss keineswegs überall Neuland betreten werden. Die engeren metropolitanen Verflechtungsräume nach der Darstellung im Leitbild „Wachstum und Innovation“ haben, nicht zuletzt wegen eines gewissen Wettbewerbs um die entsprechende raumordnungspolitische Etikettierung, in vielfältiger Weise Kooperationsformen entwickelt, die von informellen Wachstumsbündnissen bis zu verfassten Regionalverbänden reichen. Vielfach werden auch Teile der weiteren metropolitanen Verflechtungsräume bis an die Peripherie, wo der Verflechtungsraum der nächsten Metropolregionen beginnt, in die Kooperation mit einbezogen.

Eine wichtige Rolle in diesem strategischen Konzept spielen die Länder, die nach ihrer politischen Konstruktion und Aufgabenstellung ja als staatliche Verantwortungsgemeinschaften angelegt sind, aber aufgrund ihrer historisch bedingten territorialen Abgrenzung nicht immer mit den funktionalen Verflechtungsräumen ihrer größten Zentren übereinstimmen. Im Fall der Stadtstaaten liegt dies auf der Hand. In anderen Fällen bilden mehrere Flächenländer einen großen wirtschaftlichen Verflechtungsraum, der auf ein mehrpoliges Zentrensystem bezogen ist, wie im Fall Mitteldeutschland, oder eine Metropolregion überschreitet die Grenzen mehrerer Länder, wie im Raum Rhein-Main oder Rhein-Neckar. Große Flächenländer wie Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen bestehen aus mehreren metro-

(6) Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. – Göttingen 1977, S. 585 f. (Kap. VI: Raumordnungspolitik – Neuorientierung auf die Funktion der Räume)

(7) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung. – Bonn 1975

politischen Verflechtungsräumen, und das größte Bundesland Nordrhein-Westfalen weist zwar nur eine riesige Metropolregion aus, die mit dem zentralen Verdichtungsraum identisch ist, hat aber sichtlich Probleme, eine zweckmäßige Untergliederung dieses Gebildes zu finden.

In dieser Interpretation ist das Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften, die sich um die metropolitanen Kerne und ihr engeres Umland herum bis an die Peripherie bilden sollen, keine Alternative zu den bestehenden territorialen Gliederungen auf kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene, sondern eine Aufforderung zur Anpassung dieser Strukturen überall dort, wo die tatsächlichen Verflechtungen die überkommenen Abgrenzungen durchbrechen oder überlagern. Dies muss nicht zwangsläufig zu Länderfusionen oder Verwaltungsneugliederungen führen, sondern kann auch in neue Kooperationsformen im Sinne einer von funktionalen Verflechtungen getragenen Regional Governance münden.

6 Entwicklungspole und Ankerpunkte

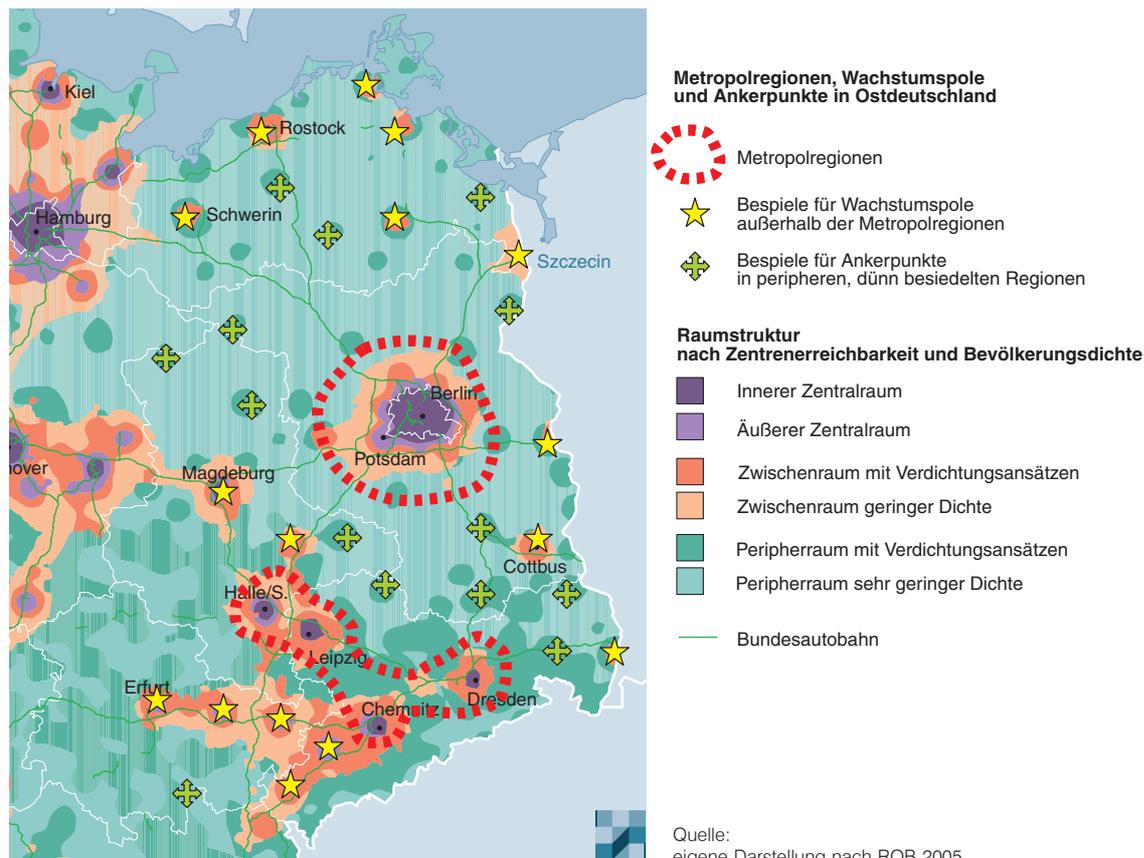
In vielen Regionen Ostdeutschlands sind bereits heute die Folgen von Geburtenrückgang und Abwanderung unübersehbar: Schulen müssen geschlossen werden, Versorgungseinrichtungen und Geschäfte sind nicht mehr ausgelastet, mittelfristig droht sogar ein Mangel an qualifiziertem Nachwuchs auf dem Arbeitsmarkt. Auch in Westdeutschland wird eine Reihe von strukturschwachen Regionen, zu denen sowohl ländlich geprägte als auch städtische und altindustrielle gehören, von den negativen Folgen des demographischen Wandels betroffen sein. Es droht eine verschärfte wirtschaftliche und soziale Polarisierung zwischen Regionen und Stadtteilen, die am Wachstum noch teilhaben, und solchen, in denen sich Bevölkerungsverluste, Arbeitsmarktprobleme, Abwanderung, Nachfrage- und Wachstumsschwäche gegenseitig verstärken.

Sowohl die sozialen Sicherungssysteme wie auch Transfermechanismen wie der Finanzausgleich federn einen erheblichen Teil dieser Disparitäten ab und erlauben es auch finanzschwachen Kommunen bzw. Ländern, einen nach wie vor hohen Standard an öffentlicher Daseinsvorsorge bereitzustellen.

Für die Zukunft wird dies jedoch immer schwieriger, weil die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte gerade in den vom demographischen Wandel am stärksten betroffenen Regionen immer weiter auseinanderklaffen, aber auch weil diejenigen Regionen und gesellschaftlichen Gruppen, die den Transfer finanzieren, ihre Belastungen zunehmend als unangemessen hoch empfinden.

Die Lösung dieser grundsätzlichen und generationsübergreifenden Problematik kann nicht im Rahmen einer Raumentwicklungsstrategie gesucht werden. Raumentwicklungspolitik kann aber vor allem auf regionaler Ebene versuchen, einen Beitrag zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels zu leisten. Die neuen Leitbilder verfolgen dabei eine Doppelstrategie: Zum einen soll eine Wachstums- und Innovationspolitik wie bereits dargestellt an den dafür geeigneten Standorten, die es sowohl in ländlich geprägten als auch in Metropolregionen gibt, für Entwicklungsimpulse sorgen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass notwendige Transfers auch künftig finanzierbar bleiben. Zum zweiten muss das System der Daseinsvorsorge in seiner räumlichen Dimension so gebündelt und konzentriert werden, dass es auch bei erheblich verminderter sowie strukturell veränderter Nachfrage tragfähig bleibt und insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen hohe Qualitätsstandards bieten kann.

Diese Effizienzsteigerung muss unter der Bedingung erreicht werden, dass auch in Zukunft für die Bevölkerung in allen Räumen ein gleichberechtigter Zugang zu Einrichtungen und Diensten der Daseinsvorsorge mit qualitativen Mindeststandards und in zumutbarer Erreichbarkeit gewährleistet ist. Gelingt es, solche Standards unter Berücksichtigung der finanziellen Spielräume nachvollziehbar festzulegen und einzuhalten, so ist dies der Kern einer Antwort darauf, was Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen bedeutet, nämlich gewährleistete Chancengerechtigkeit in den Bereichen, in denen der Staat Leistungen bereitstellt oder über ihre Bereitstellung wacht. Dies trifft sinngemäß auch für Umweltstandards sowie kulturelle Einrichtungen und Leistungen zu. Keine Gewährleistungsaufgaben kann der Staat jedoch bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen übernehmen, obwohl



dies von vielen durchaus für erforderlich und machbar gehalten wird.

Vor diesem Hintergrund wird in den neuen Leitbildern eine gestaffelte Konzentrationspolitik sowohl für Entwicklungspole der Wachstumsförderung als auch für Ankerpunkte der Daseinsvorsorge gefordert. Gestaffelt heißt, dass ein gemeinsames nationales Konzept von Metropolregionen, Wachstumskernen und Ankerpunkten der Daseinsvorsorge in Stabilisierungsräumen auf Ebene der Länder und Regionen im jeweiligen Maßstab ausgefüllt und konkretisiert wird (s. dazu als Beispiel die obige Karte zu Ostdeutschland). Gestaffelt heißt aber auch, dass bei der Umsetzung dieser Strategie sowohl im Zeitablauf als auch regional Schwerpunkte zu setzen sind. Dies gilt insbesondere für die neuen Länder, in denen eine neue Balance zwischen notwendiger Konzentration von Entwicklungsimpulsen und möglichst flächenhafter Aufrechterhaltung von sozial verantwortbaren Mindeststandards der Daseinsvorsorge erreicht werden muss.

Entwicklungspole und Ankerpunkte sind dabei Elemente einer gemeinsamen Strategie von Bund und Ländern, ihre räumli-

che Bestimmung und die Ausfüllung ihrer Funktionen erfolgt im regionalen Maßstab. Viele Zentrale Orte oberer und mittlerer Stufe in den Ländern erfüllen solche Funktionen, aber nicht alle werden auch künftig mit höchsten Standards ausgestattet sein können. Innovative, mobile und flexible Formen der Daseinsvorsorge werden deshalb an Bedeutung gewinnen. Die politischen Entscheidungen zur Anpassung der Zentrale-Orte-Systeme, der Infrastruktureinrichtungen und der Verwaltungsstrukturen an die veränderte Nachfrage erfordern Mut und Beharrungsvermögen, aber auch Investitionen in die Zukunft an den Standorten, die entsprechende Potenziale aufweisen. Die neuen Leitbilder versuchen dafür eine Begründung und eine Orientierung zu liefern.

7 Raumentwicklung in der Fläche

Die Leitbilder zur Wachstumspolitik und zur Daseinsvorsorge beziehen sich auf die raumentwicklungspolitischen Funktionen von Zentren, Standorten und Netzen in Verdichtungsräumen ebenso wie in ländlich geprägten Räumen. Strategische Aus-

sagen zu den Flächen macht dagegen das Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. Dabei geht es nicht um ein umfassendes Konzept oder einen bundesweiten Masterplan zur Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung mit Instrumenten der Raumordnung – diese Aufgabe bleibt den Raumordnungsplänen der Länder und Regionen vorbehalten –, sondern um die Benennung von politischen Schwerpunktaufgaben der Raumentwicklungspolitik in der Fläche.

Das Leitbild zielt auf eine Stärkung der Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnung zur fachübergreifenden sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen, um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche, Entwicklungspotenziale und Schutzinteressen im Raum miteinander in Einklang zu bringen. Nach ihrem Selbstverständnis behandelt die Raumordnung wirtschaftliche, soziale und ökologische Belange im Abwägungsprozess grundsätzlich als gleichrangig. Betont wird in diesem Zusammenhang, dass Pläne und Abstimmungsverfahren der Raumordnung primär eine Moderations- und Dienstleistungsfunktion erfüllen, mit der sie auf eine frühzeitige Minimierung von Interessenkonflikten hinwirken. Dabei geht es nicht darum, durch immer kompliziertere Prüfschritte möglichst hohe Hürden aufzubauen, sondern einen gangbaren Weg zur Verwirklichung von Vorhaben und Nutzungen im Raum aufzuzeigen. Dies schließt auch die Frage ein, wie solche Vorhaben möglichst flächensparend verwirklicht werden können, bedeutet aber nicht, dass eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke das alleinige Steuerungsziel der Raumordnung sein kann.

Diese moderne Auffassung von den Steuerungs- und Abwägungsaufgaben der Raumordnung setzt sich bei den Planern selbst immer stärker durch. Sie ist aber nach außen schwer zu kommunizieren, weil Planaufstellungs- und Raumordnungsverfahren zunehmend mit Umweltprüfungen befrachtet worden sind, die nicht der eigenen Auffassung der Raumordnung von ihrem Abwägungsauftrag entspringen sind, sondern als Folge eines überbordenden europäischen Umweltplanungsrechts sozusa-

gen von außen in die Verfahren eingebracht wurden. Wenn deshalb von verschiedener Seite beispielsweise die Abschaffung von Raumordnungsverfahren gefordert wird, weil diese die Verwirklichung arbeitsplatzschaffender Investitionsvorhaben ungebührlich behinderten oder verzögerten, so trifft dieser Vorwurf mit der Raumordnung in Deutschland die falsche Instanz. Es ist eher zu fragen, wie einer Tendenz zur Übererfüllung europäischer Anforderungen an Planungs- und Entscheidungsverfahren politisch Einhalt geboten werden kann.

Neben der Betonung des Abwägungs- und Moderationsauftrags der Raumordnung hebt das Leitbild einige sachliche Schwerpunktaufgaben hervor, der sich die flächenbezogene Raumentwicklungspolitik künftig stärker widmen soll. Dazu gehören:

- Visionen, Konzepte und Modellvorhaben für zukünftige Kulturlandschaften, sowohl im ländlichen Raum als auch in den Städten und ihrem unmittelbaren Umfeld⁸
- Raumplanerische Konzepte für Flussgebiete und Hochwasserschutz⁹
- Raumordnung im Küstenmeer und in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone.

Auch diese Arbeitsschwerpunkte beziehen sich nicht einseitig auf Räume außerhalb der Städte oder auf Schutzgebiete, sondern es wird versucht, Aufgaben zu identifizieren, die nur in einem integrierten Ansatz fach- und raumübergreifend erfolgreich zu lösen sind. Dieser Anspruch prägt das strategische Konzept der Leitbilder. Er kann aber seinem Wesen nach nur in Kooperation mit den raumwirksamen Fachpolitiken und im Zusammenwirken mit den Interessenträgern und -vertretern der unterschiedlichen Räume verwirklicht werden.

Wollte man den Modernisierungsbeitrag, den die neuen Leitbilder der Raumentwicklung insgesamt zu leisten versuchen, auf eine sehr verkürzte, aber prägnante Formel bringen, so würde diese lauten:

Vom Umsteuern zur Adaption,
vom nivellierenden Ausgleich zur Gewährleistung,
von der Verhinderung zur Ermöglichung.

(8)
Anhaltspunkte für innovative Konzepte zur planerischen Weiterentwicklung der Kulturlandschaften finden sich in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Future Landscapes*. – 2. unveränd. Aufl., Berlin, Bonn 2006

(9)
Ein integrierter Aufsatz zum Umgang mit Flussgebieten und Hochwasserschutz war Gegenstand von zwei Flussgebietskonferenzen der Bundesregierung. Sie sind dokumentiert in: – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): *Flusskonferenz 2002*. – Berlin 2003; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): *Flussgebietskonferenz 2005 der Bundesregierung*. – Berlin 2006